Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2746

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
3 — 10102 — 2855/64 VI

Bonn, den 17. November 1964

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes

mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 273. Sitzung am 16. Oktober 1964 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben. Er ist der Ansicht, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Mende

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes über das Verfahren bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder nach Artikel 29 Abs. 7 des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Grenzen zwischen Ländern können nach Maßgabe dieses Gesetzes geändert werden, wenn das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert werden soll, 500 ha nicht übersteigt und von nicht mehr als 100 Einwohnern bewohnt ist.

(2) Das Gebiet kann bis zu 1000 ha und die Einwohnerzahl bis zu 500 Personen betragen, wenn die Änderung erfolgt, um

a) die Landesgrenze zu begradigen,

b) die Landesgrenze an eine geographische Gegebenheit anzulehnen,

c) die Landesgrenze dem Verlauf von privatrechtlichen Grundstücksgrenzen anzupassen,

d) kleine Enklaven aufzuheben und die Trennung geschlossener Siedlungen zu beseitigen,

e) die Rechtsverhältnisse einer Straße oder eines Gewässers zu ordnen,

f) Grundstücke wirtschaftlich sinnvoll zu teilen.

(3) Werden Gebiete gegeneinander getauscht, so sind Grenzänderungen nach Absatz 1 und 2 zulässig, wenn keines der gegeneinander getauschten Gebiete nach Fläche und Einwohnerzahl die in Absatz 1 und 2 vorgesehene Größe übersteigt.

§ 2

(1) Die beteiligten Länder vereinbaren die Gebietsänderungen nach § 1.

(2) Vor Abschluß der Vereinbarung sind die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, bei bewohnten Gebieten auch die wahlberechtigten Bewohner des betroffenen Gebiets zu hören.

(3) Die Vereinbarung ist in den Verkündungsblättern der beteiligten Länder zu veröffentlichen und der Bundesregierung zur Bekanntgabe im Bundesanzeiger mitzuteilen; dabei ist der Zeitpunkt anzugeben, von dem an die Vereinbarung in Kraft tritt.

§ 3

(1) Kommt keine Vereinbarung der beteiligten Länder zustande, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung die Gebietsänderung anordnen, wenn sie zur zweckmäßigen Gestaltung der Landesgrenze, insbesondere der Grenzbegradigung und der Beseitigung von En- und Exklaven oder aus einem sonstigen dringenden öffentlichen Interesse geboten ist.

(2) Vor Erlaß einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 sind die beteiligten Länder zu hören. Sie sind verpflichtet, die angeforderten Unterlagen vorzulegen. § 2 Abs. 2 findet entsprechende Anwendung.

§ 4

Verwaltungsvermögen von Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Ausnahme des Kirchenvermögens und des Vermögens der im Bereich der Sozialversicherung tätigen Körperschaften des öffentlichen Rechts in dem abzutretenden Gebiet geht, soweit die Länder nichts Abweichendes vereinbaren oder durch Rechtsverordnung der Bundesregierung nach § 3 nichts anderes bestimmt wird, gegen angemessene Entschädigung auf die im aufnehmenden Land zuständige entsprechende öffentlich-rechtliche Körperschaft über.

§ 5

Mit der Gebietsänderung erhalten, soweit das aufnehmende Land nichts Abweichendes bestimmt, im betroffenen Gebiet die Rechtsvorschriften des aufnehmenden Landes Geltung; die Vorschriften des abgebenden Landes treten außer Kraft.

§ 6

§ 58 Abs. 2 des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 591) erhält folgende Fassung:

„(2) Gemeindegrenzen können durch den Flurbereinigungsplan geändert werden, soweit es wegen der Flurbereinigung zweckmäßig ist. Die Änderung bezieht sich auch auf die Kreis-, Bezirks- und Landesgrenzen, wenn sie mit den Gemeindegrenzen übereinstimmen. Ist die Änderung von Gemeinde- oder Kreisgrenzen beabsichtigt, so ist die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde rechtzeitig zu verständigen; die Änderung bedarf der Zustimmung der beteiligten Gebietskörperschaften. Ist die Änderung von Bezirks- oder

Landesgrenzen beabsichtigt, so sind auch die zuständigen obersten Landesbehörden rechtzeitig zu verständigen; die Änderung bedarf der Zustimmung der beteiligten Länder und Gebietskörperschaften."

§ 7

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Verfahren nach § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 2 näher zu regeln.

§ 8

(1) Vereinbarungen zwischen Ländern über Gebietsänderungen, die vor dem 1. Januar 1964 abgeschlossen wurden, gelten als nach den Vorschriften dieses Gesetzes geschlossen, auch wenn sie sich auf ein größeres Gebiet beziehen, als in § 1 dieses Gesetzes vorgesehen ist. § 2 Abs. 3 findet Anwendung.

(2) Das Gebiet gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Staatsvertrages zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Lande Niedersachsen vom 26. Mai/4. Juni 1961 (hamburgisches Gesetz vom 3. Oktober 1961, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 317, niedersächsisches Gesetz vom 27. September 1962, Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 150) geht mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes auf die Freie und Hansestadt Hamburg über.

§ 9

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Lande Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 10

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Das Grundgesetz stellt in Artikel 29 dem Bundesgesetzgeber die Aufgabe, das Bundesgebiet neu zu gliedern (Absatz 1 bis 6) sowie das Verfahren für „jede sonstige Änderung des Gebietsbestandes der Länder" zu regeln (Absatz 7). In Erfüllung der ersten Aufgabe hat die Bundesregierung am 7. Dezember 1962 den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 Abs. 1 bis 6 des Grundgesetzes (Drucksache IV/834 vorgelegt. Der Erfüllung des zweiten Auftrages dient der vorliegende Gesetzentwurf.

Die Vorschrift des Artikels 29 Abs. 7 GG verleiht dem Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, die die Länder nicht nur von einer entsprechenden verfahrensrechtlichen Gesetzgebung ausschließt, sondern ihnen auch, bis zum Erlaß des Bundesgesetzes mangels gültiger Rechtsgrundlage Änderungen ihres Gebietsbestandes durch staatsvertragliche Vereinbarungen zwischen den Ländern verwehrt. Aus dem Zusammenhang des Absatzes 7 des Artikels 29 GG mit den vorausgehenden Absätzen dieser Vorschrift ergibt sich, daß der Begriff der „sonstigen" Änderung des Gebietsbestandes aus der Antithese zu der in Absatz 2 bis 6 geregelten einmaligen Neugliederung des Bundesgebietes zu gewinnen ist; d. h. die Kompetenznorm des Absatzes 7 bezieht sich auf alle Gebietsveränderungen zwischen den Ländern der Bundesrepublik außerhalb des einmaligen, wenn auch u. U. in Phasen ablaufenden Neugliederungsverfahrens nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 GG. Auch das BVerfG hat bereits in der Entscheidung vom 30. Mai 1956 (BVerfGE 5, 34 [39]) anerkannt, daß „das nach Artikel 29 Abs. 7 GG zu erlassende Bundesgesetz (...) die Grundlage für Gebietsänderungen abgeben" kann, „so oft sich hierfür — vor oder nach der Neugliederung gemäß Artikel 29 Abs. 2 bis 6 — ein Bedürfnis herausstellt".

Die weitere Frage, ob sich nicht aus der Einführung eines besonderen, umfassenden Neugliederungsverfahrens in Absatz 2 bis 6 auch eine sachliche Beschränkung des verfassungsrechtlichen Auftrages in Absatz 7 auf kleinere Grenzänderungen, die den gegebenen Gebietsbestand der Länder im wesentlichen nicht berühren, ableiten läßt, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung entsprechend dem Gegenstand des damaligen Verfahrens offengelassen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist sie jedenfalls für die Zeit nach Abschluß der Neugliederung nach Absatz 2 bis 6 zu verneinen. Da sich nach diesem Zeitpunkt für Gebietsänderungen keine anderen Wege mehr bieten als über Absatz 7, wären tiefergreifende Änderungen am Gebietsbestand der Länder künftig ausgeschlossen; der dann erreichte Gebietsbestand wäre rechtlich für die Dauer festgelegt, obwohl er im Laufe der weiteren Entwicklung in Gegensatz zu den Grundsätzen des Artikels 29 Abs. 1 GG geraten könnte. Eine derartige einschränkende Auslegung des Artikels 29 Abs. 7 wäre auch mit Artikel 79 Abs. 3 GG nicht vereinbar, der zwar die Existenz von Ländern im staatsrechtlichen Sinne des Grundgesetzes, nicht aber ihren derzeitigen oder später einmal erreichten territorialen Bestand garantiert. Schließlich ist diese einschränkende Auslegung des Artikels 29 Abs. 7 GG schon deshalb abzulehnen, weil sich eine unanfechtbare Abgrenzung zwischen unzulässiger großer Gebietsänderung und zulässiger kleiner Grenzänderung kaum finden ließe.

Die Bundesregierung ist allerdings auch der Auffassung, daß sich vor Abschluß der Neugliederung nach Absatz 2 bis 6 um eine rechtlich immer bedenkliche Konkurrenz zweier Verfahrensarten und die dabei wohl auftretende Gefahr einer Verdrängung der Neugliederung nach Absatz 2 bis 6 durch die Gebietsänderung nach Absatz 7 zu vermeiden — die Gebietsänderung nach Absatz 7 auf kleinere Grenzänderungen beschränken solle. Sie hat bisher, um eine im allgemeinen nicht wünschenswerte Lösung der gesetzgeberischen Aufgabe in mehreren Teilregelungen zu vermeiden, sogar gezögert, einen auf solche kleinere Grenzänderungen beschränkten Gesetzentwurf nach Absatz 7 einzubringen. Inzwischen hat sich aber gezeigt, daß im Laufe der Jahre im administrativen Bereich, sei es im Zuge von Flurbereinigungen, sei es im Zuge sonstiger Grenzverhandlungen zahlreiche, zum Teil dringende Bedürfnisse für Grenzänderungen zwischen verschiedenen Ländern unbefriedigt bleiben mußten, weil die notwendige Rechtsgrundlage eines Gesetzes nach Artikel 29 Abs. 7 GG fehlte. Die Bundesregierung hält es deshalb für notwendig, nunmehr ein erstes, auf kleinere Grenzänderungen beschränktes Verfahrensgesetz nach Absatz 7 vorzulegen. Dies geschieht jedoch mit dem ausdrücklichen Vorbehalt einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz im obigen Sinne nach Absatz 7 und einer entsprechend erweiterten späteren Gesetzgebung auf der Rechtsgrundlage dieser Vorschrift.

Inhaltlich läßt Artikel 29 Abs. 7 dem Bundesgesetzgeber volle Ermessensfreiheit; der Gesetzgeber ist also, soweit sich nicht aus Absatz 1 des Artikels 29 GG Bindungen ergeben, im Rahmen der allgemeinen Verfassungsgrundsätze in der Gestaltung des Verfahrens frei. Dies gilt namentlich auch für die Regelung der Zuständigkeit zu Grenzänderungen und für die Bestimmung ihrer Rechtsform. Im Hinblick auf das demokratische Prinzip der Verfassung (Artikel 20 GG) stellt sich die Frage nach Beteiligung der betroffenen Bevölkerung am Verfahren.

Was die Frage der Zuständigkeit betrifft, so ist vor allem darüber zu entscheiden, ob die Zuständigkeit

beim Bund liegen muß oder ob und inwieweit sie den Ländern überlassen werden kann. Daß Artikel 29 Abs. 1 Satz 1 die „Neugliederung" zu einer ausschließlichen Angelegenheit des Bundes macht und daher jede Delegation an die Länder ausschließt, ist anerkannt (vgl. BVerfGE 13, 54 [75]. Damit ist jedoch nicht entschieden, wieweit Gleiches auch für Grenzänderungen nach Absatz 7 gelten muß.

Es braucht indes hier nicht untersucht zu werden, in welchem Verhältnis Absatz 7 in seiner ganzen, oben gekennzeichneten rechtlichen Spannweite zu Absatz 1 steht. Jedenfalls für Grenzänderungen geringeren Ausmaßes, wie sie in dem vorliegenden Entwurf vorgesehen sind, ist nach Auffassung der Bundesregierung eine Delegation der Entscheidung auf die beteiligten Länder möglich. Selbst wenn man unterstellt, daß Absatz 1 grundsätzlich hinsichtlich des materiell-rechtlichen ebenso wie hinsichtlich seines formalrechtlichen Inhalts auf Änderungen der Landesgrenzen nach Absatz 7 Anwendung findet, kann dies nicht gelten für Grenzänderungen, die von der Sache her eine sinnvolle Anwendung der Rechtsbegriffe des Absatzes 1 nicht gestatten. Kleine Grenzänderungen, womöglich im Ausmaß einiger Parzellen, liegen unter der Ebene, in der im allgemeinen „die landsmannschaftliche Verbundenheit, geschichtliche und kulturelle Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge" berührt werden. Diese kleinen Grenzänderungen sind nicht „Neugliederung" im Sinne des Absatzes 1 (und des Urteils des Bundesverfassungsgerichts BVerfGE 13, 54), sondern ein auf andere Zwecke ausgerichtetes rechtliches aliud. Stehen bei der „Neugliederung" die Interessen der Gesamtheit, d. h. hier der gesamten Bundesrepublik, wenn auch mit regionalem Schwerpunkt, in Frage, so handelt es sich bei kleinen Grenzänderungen nur um Angelegenheiten, die in der Regel im Interessenbereich der Länder verbleiben. Nach Auffassung der Bundesregierung gilt daher das Gebot eines „Bundesgesetzes" in Absatz 1 nicht auch für Grenzänderungen nach Absatz 7. Sie hält es für zulässig und in Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Subsidiarität für geboten, übrigens auch im Interesse der Staatsvereinfachung für zweckmäßig, die Entscheidungen über kleine Grenzänderungen zwischen verschiedenen Ländern grundsätzlich den davon betroffenen Ländern selbst zu überlassen. Diese Entscheidung kann, da der Sache nach stets zwei Länder beteiligt sind, nur im Wege der Vereinbarung erfolgen, deren nähere Rechtsform von den Ländern nach Maßgabe der Landesverfassungen zu bestimmen ist.

Allerdings kann die Entscheidung auch über kleine Grenzänderungen nicht schrankenlos den Ländern überlassen bleiben. Steht auch das lokale und Landesinteresse in der Regel im Vordergrund, so können in Einzelfällen auch erhebliche, über ein Land hinausgehende Interessen der Allgemeinheit in Frage stehen. Für solche Fälle muß es eine Möglichkeit geben, von Bundes wegen eine Entscheidung zu treffen, wenn die beteiligten Länder zu keiner Vereinbarung gelangen. Der vorliegende Entwurf eröffnet sie mit einer Ermächtigung an die Bundesregierung, mit Zustimmung des Bundesrates eine entsprechende Rechtsverordnung zu erlassen. In der Wahl dieser Rechtsform ist auch hier der Bundesgesetzgeber nicht durch Artikel 29 Abs. 1 gehindert, da das dort für die Neugliederung ausgesprochene Gebot eines formalen Bundesgesetzes aus den obenerwähnten Gründen nicht auch für kleine Grenzänderungen nach dem vorliegenden Gesetz gilt. Die meist geringe Bedeutung dieser im administrativen Bereich verbleibenden Grenzänderungen rechtfertigt nicht die Befassung des Bundesgesetzgebers. Schließt man das förmliche Bundesgesetz aus, so ist noch zu wählen zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsakt. Ob rechtssystematisch die Grenzänderungen der Rechtsnorm oder dem Verwaltungsakt zuzurechnen sind, kann wohl nicht allgemein entschieden werden; sie enthält Elemente beider Rechtsakte, wobei für ihr Verhältnis zueinander der Umfang der Grenzänderung nicht ohne Bedeutung sein kann. Die überwiegende Rechtstradition, die Problematik einer Verwaltungskompetenz der Bundesregierung oder einer obersten Bundesbehörde außerhalb des Bereichs der bundeseigenen Verwaltung und die Möglichkeit der Mitwirkung des Bundesrates an der Entscheidung legen es nahe, trotz später noch darzulegender Schwierigkeiten, für die Regel die Rechtsform der Rechtsverordnung zu wählen. Für Grenzänderungen im Zuge eines Flurbereinigungsverfahrens muß Abweichendes gelten.

Was die Mitwirkung der Bevölkerung betrifft, so gehört zu den besonderen Merkmalen des Grundgesetzes, daß es sich unter weitestgehender Zurückdrängung plebiszitärer Elemente für eine fast reine repräsentative Demokratie entschieden hat (vgl. auch BVerfGE 8, 106). Immerhin ist als einzige Ausnahme gerade bei den hier interessierenden Entscheidungen über die Gebietszugehörigkeit in den Neugliederungsverfahren nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 und 118 GG der Bevölkerung ein weitgehendes und unmittelbares Mitwirkungsrecht eingeräumt. Es kann und muß als Wille des Verfassungsgebers angesehen werden, daß in Anwendung gleicher demokratischer Prinzipien — die auch im völkerrechtlichen Selbstbestimmungsrecht ihren Ausdruck finden — der Wille der betroffenen Bevölkerung in angemessener Weise zur Geltung kommt. Dies bedeutet nicht, daß die Bewohner der betroffenen Gebiete endgültig und zwar mit Mehrheitsbeschluß über die Grenzänderung zu entscheiden hätten. Derartiges ist bisher auch in den Fällen der weiträumigen Gebietsänderungen nach Artikel 29 Abs. 2 bis 6 GG nicht vorgesehen. Es erfordert aber mindestens eine Anhörung der betroffenen Personen.

Zu der in Artikel 29 Abs. 7 GG dem Bund verliehenen Kompetenz gehören nach Auffassung der Bundesregierung unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs auch Vorschriften über den Rechtsübergang aus dem Bereich des Landesrechts des abgebenden in den des aufnehmenden Landes und über den Vermögensübergang an Gegenständen des Verwaltungsvermögens. Der Entwurf hat deshalb entsprechende Vorschriften aufgenommen, die subsidiär die Rechtslage klären, falls keine vorrangigen abweichenden Bestimmungen getroffen werden.

Ein besonderes Anliegen des Entwurfs ist es schließlich, in einer Übergangsvorschrift den schon vor Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossenen Länderverträgen über Grenzänderungen zuzustimmen, auch insoweit sie die Höchstgrenze dieses Gesetzes überschreiten. Hierunter fällt namentlich der Vertrag zwischen den Ländern Niedersachsen und Hamburg von 1961/1962.

B. Zu den Vorschriften im einzelnen

Zu § 1

§ 1 bestimmt den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes und grenzt ihn in zweierlei Hinsicht ab:

a) Das Gesetz gilt nur für die Grenzen „zwischen Ländern", also nicht für Bundesaußengrenzen. Diese Einschränkung ergibt sich nicht nur aus dem Sinn und Zweck des Artikels 29 GG, der nur die innere Gliederung des Bundesgebietes im Auge hat, sondern auch aus der besonderen Natur der Bundesaußengrenzen, die nur in Ausübung der dem Bund vorbehaltenen auswärtigen Gewalt (Artikel 32 Abs. 1, Artikel 73 Nr. 1, Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG) vor allem im Wege völkerrechtlicher Verträge geändert werden können.

b) § 1 enthält ferner die im allgemeinen Teil der Begründung erwähnte Begrenzung der sachlichen Geltung des Gesetzes auf kleinere, vornehmlich Zwecken der Verwaltung dienende Grenzänderungen in räumlicher und personeller Hinsicht. Wo diese Grenze zu ziehen ist, kannn strittig sein. Zwar kann den Bedürfnissen der Verwaltung um so sicherer gedient werden, je höher die Grenze gelegt wird. Andererseits führt nicht nur jede Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs näher an die Problematik des Verhältnisses zu Artikel 29 Abs. 2 bis 6 GG heran; sie erhöht auch die mit jeder Gebietsänderung verbundenen Schwierigkeiten. Endlich ist der in § 2 vorgesehene Weg — die Entscheidung grundsätzlich der vertraglichen Vereinbarung der Länder zu überlassen — nicht unbeschränkt gangbar. Jede Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs wirft zudem die Frage einer verstärkten Mitwirkung der betroffenen Bevölkerung (vgl. § 2 Abs. 2) auf. Denkbar ist sowohl eine Abgrenzung nach den Merkmalen der räumlichen Ausdehnung und der Einwohnerzahl des betroffenen Gebiets, als auch nach dem Zweck der Grenzänderung, wobei nur Grenzänderungen mit administrativ-technischer Zielsetzung dem Gesetz unterliegen dürften. Erstere Möglichkeit bietet den Vorteil der Klarheit, hat aber den Nachteil der Starrheit, letztere gewährt weiten Spielraum, ermangelt aber für sich allein der erforderlichen Klarheit. Eine Kombination beider Merkmale scheint der Bundesregierung die Vorteile zu vereinen und die Nachteile zu vermeiden.

Absatz 1 grenzt daher nach festen Merkmalen der Ausdehnung und Einwohnerzahl ab. Im Regelfall darf das Gebiet, dessen Landeszugehörigkeit geändert wird, 500 ha nicht übersteigen und von nicht mehr als 100 Einwohnern bewohnt sein. Auf den Zweck der Grenzänderung, der der Natur der Sache nach in der Regel ein technischer sein wird — kommt es innerhalb dieser Grenze nicht an.

Absatz 2 ermöglicht es darüber hinaus, für bestimmte, im Gesetz erschöpfend aufgezählte technisch-administrative Zwecke Gebietsänderungen bis zu 1000 ha Fläche und bis zu einer Einwohnerzahl von 500 Personen vorzunehmen. Mit dieser erweiterten Zulassung dürfte allerdings auch die äußerste Grenze dessen erreicht sein, was der Verfahrensregelung dieses Gesetzes unterworfen werden kann.

Absatz 3 stellt klar, daß im Falle des Gebietsaustausches bei der Berechnung der Flächengröße und Einwohnerzahl keine Zusammenrechnung der beiderseitigen Austauschgebiete erfolgt.

Nach Absatz 1 bis 3 sind auch nicht zusammenhängende Flächen zusammenzuzählen, wenn ihre Einbeziehung in die Grenzänderung auf einem sachlichen Zusammenhang beruht.

Zu § 2

Absatz 1 überläßt die Grenzänderungen aus den im allgemeinen Teil dargelegten Gründen grundsätzlich der Vereinbarung der beteiligten Länder. Zuständige Landesorgane und Form der Vereinbarung bestimmen sich nach jeweiligem Landesrecht.

Absatz 2 stellt Mindesterfordernisse für das Verfahren auf, die durch Landesrecht ergänzt werden können. Da keine Änderung von Landesgrenzen ohne Änderung von Gemeindegrenzen möglich ist und die Gemeinden zur Vertretung berechtigter örtlicher Interessen vor allem berufen sind, ist es notwendig, die betroffenen Gemeinden, ggf. auch die mitbetroffenen Gemeindeverbände zu hören.

Bezüglich der Anhörung der wahlberechtigten Bewohner des betroffenen Gebietes wird auf die Ausführungen im allgemeinen Teil verwiesen. Über das Verfahren der Anhörung enthält das Gesetz selbst keine nähere Vorschrift, sondern überläßt diese verwaltungstechnische Regelung einer – leichter nach Bedürfnissen der Praxis abänderbaren – Rechtsverordnung der Bundesregierung (s. § 7).

Absatz 3 schreibt die Veröffentlichung in den Verkündungsblättern der beteiligten Länder, die schon auf Grund Landesrechts erforderlich sein wird, auch von Bundes wegen verbindlich vor. Da immerhin, wenngleich meist in geringem Umfang, auch gesamtstaatliche Interessen berührt werden, ist zugleich eine Pflicht der Länder zur Mitteilung an die Bundesregierung und nachrichtliche Bekanntgabe im Bundesanzeiger vorgesehen.

Zu § 3

Absatz 1

Es ist anzunehmen, daß die Mehrzahl der kleinen Grenzänderungen zwischen Ländern im Vertrags-

wege geregelt werden kann. Für solche Fälle jedoch, in denen Vertragsverhandlungen nicht zum Ziele führen, obwohl dringende öffentliche Interessen eine Grenzänderung erfordern, muß die Möglichkeit einer Grenzänderung von Bundes wegen vorgesehen werden. Für die Anordnung ist aus den im allgemeinen Teil dargelegten Gründen die Form der Rechtsverordnung vorgeschrieben. Da das Verfahren für den Erlaß einer Rechtsverordnung verfassungsrechtlich, d. h. im Grundgesetz und den es ergänzenden Geschäftsordnungen der gesetzgebenden Körperschaften und der Bundesregierung geregelt ist, erscheint es nicht möglich, in einem Gesetz für einen besonderen Sachbereich Verfahrenselemente einzuführen, die verfassungsrechtlich nicht vorgesehen sind. Es kann also nicht etwa der Erlaß einer solchen Rechtsverordnung an den Antrag eines beteiligten Landes gebunden werden. Praktisch wird allerdings die Bundesregierung wohl kaum je ohne Anregung eines der beteiligten Länder — das beim Nachbarland auf Widerspruch stößt — zum Erlaß einer derartigen Rechtsverordnung schreiten. Möglich dürfte es dagegen sein, den Erlaß der Rechtsverordnung an eine Bedingung und zusätzliche, im Grundgesetz nicht vorgesehene sachliche Voraussetzungen zu knüpfen. Der Entwurf schreibt in dieser Hinsicht vor: a) daß keine Vereinbarung der beteiligten Länder zustande kam und b) daß die Grenzänderung — gegen den Willen eines der beteiligten Länder — einem dringenden öffentlichen Interesse dient. Zur näheren inhaltlichen Bestimmung dieses allgemeinen Rechtsbegriffs führt das Gesetz schon besondere Anwendungsfälle an, überläßt aber im übrigen die inhaltliche Ausfüllung des Begriffs der heute noch nicht voraussehbaren Rechtsentwicklung.

Absatz 2

Satz 1 sichert vor allem dem widerstrebenden Land — außerhalb und schon vor dem Verfahren im Bundesrat — das „rechtliche Gehör". Satz 2 dürfte wiederum vor allem dem widerstrebenden Land eine entsprechende Pflicht zur Vorlage der angeforderten Unterlagen auferlegen. Satz 3 sichert die Anhörung der beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der wahlberechtigten Bewohner in gleicher Weise wie bei Abschluß von Ländervereinbarungen.

Zu § 4

§ 4 enthält eine subsidiäre, durch Vereinbarung der Länder oder durch Rechtsverordnung nach § 3 ausschließbare Norm über die Behandlung des Verwaltungsvermögens — mit Ausnahme des Kirchenvermögens und des Vermögens der im Bereich der Sozialversicherung tätigen Körperschaften des öffentlichen Rechts — im abzutretenden Gebiet. Zur Ermittlung der „angemessenen Entschädigung" sind jeweils Lasten und Nutzen des Verwaltungsvermögens gegeneinander abzuwägen. Für Streitigkeiten siehe §§ 40, 50 VwGO.

Zu § 5

Mit der Gebietsänderung sollen — soweit das aufnehmende Land nichts Abweichendes bestimmt — die Rechtsvorschriften des aufnehmenden Landes Geltung erhalten, während die Vorschriften des abgebenden Landes außer Kraft treten. In Anbetracht der Zweifelsfragen, die sich bei Gebietsänderungen hinsichtlich des in den betreffenden Gebieten geltenden Rechts ergeben können, erscheint eine ausdrückliche Regelung angebracht. Dabei empfahl sich eine Entscheidung für einen automatischen Rechtswechsel, mit Vorbehalt abweichender landesrechtlicher Regelung.

Zu § 6

Eine Besonderheit ergibt sich für Flurbereinigungsverfahren, die über eine Landesgrenze hinausgreifen. Nach § 58 Abs. 2 des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 591) können Gemeindegrenzen durch den Flurbereinigungsplan geändert werden, soweit es wegen der Flurbereinigung zweckmäßig ist. Es erscheint sinnvoll, die Änderungsmöglichkeit auch auf die Bezirks- und Landesgrenzen, wenn sie mit den Gemeindegrenzen übereinstimmen, zu erstrecken. Die Änderung kann allerdings nur erfolgen, wenn die beteiligten Länder und Gebietskörperschaften zustimmen.

Zu § 7

§ 7 ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung das Verfahren nach § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 2 näher zu regeln.

Zu § 8

Wie sich aus dem allgemeinen Teil der Begründung ergibt, können die Grenzen zwischen Ländern nur nach Maßgabe eines Gesetzes zu Artikel 29 Abs. 7 GG geändert werden. Soweit in der Vergangenheit Vereinbarungen von Ländern über eine Änderung ihrer Grenzen abgeschlossen wurden, bedürfen sie daher zu ihrer Wirksamkeit einer nachträglichen bundesgesetzlichen Sanktionierung: diese herbeizuführen, ist der Zweck des § 8. Es erscheint vertretbar und zweckmäßig, seine Geltung auch auf Ländervereinbarungen zu erstrecken, die sich auf größere Gebiete, als in § 1 dieses Gesetzes vorgesehen ist, beziehen. Satz 2 schreibt nachträgliche Verkündung in den Verkündungsblättern der beteiligten Länder und Bekanntgabe im Bundesanzeiger vor.

Absatz 2 stellt, einem Wunsche der Länder Niedersachsen und Hamburg folgend, klar, daß der Gebietsübergang auf Grund des Staatsvertrages zwischen beiden Ländern mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, also ex nunc, bewirkt wird. Die Regelung des Gebietsübergangs nach diesem Gesetz läßt das Eigentum und die Hoheitsrechte des Bundes unberührt.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zu § 2**

In Absatz 2 sind die Worte „die wahlberechtigten Bewohner" durch die Worte „die zur Volksvertretung des abgebenden Landes wahlberechtigten Einwohner" zu ersetzen.

Begründung

Der Änderungsvorschlag dient sowohl der Klarstellung als auch der Anpassung an den in § 1 festgelegten Begriff des Einwohners.

2. **Zu § 3**

Absatz 1 ist wie folgt zu fassen:

„(1) Kommt ..... Rechtsverordnung die Gebietsänderung anordnen, wenn eines der beteiligten Länder dies beantragt und die Gebietsänderung zur zweckmäßigen Gestaltung der Landesgrenze, insbesondere zur Grenzbegradigung und zur Beseitigung von En- und Exklaven oder aus ..... geboten ist."

Begründung

Nach § 3 Abs. 1 kann die Bundesregierung eine Gebietsänderung auch gegen den Willen aller beteiligten Länder anordnen. Aus verfassungspolitischen Gründen kann einer so weitgehenden Ermächtigung nicht zugestimmt werden. Es ist daher geboten, die Ermächtigung der Bundesregierung davon abhängig zu machen, daß mindestens eines der beteiligten Länder eine Gebietsänderung beantragt. Gegen eine solche Regelung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es handelt sich bei dem Antragserfordernis um eine weitere Voraussetzung für den Erlaß einer Rechtsverordnung, die ebenso zulässig ist wie die, die der Regierungsentwurf bereits enthält. Vergleichbare Regelungen befinden sich auch in anderen Bundesgesetzen (vgl. etwa § 20 a des Güterkraftverkehrgesetzes und § 3 e des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes). Die vorgeschlagene Regelung beseitigt auch Zweifel darüber, ob und wann eine Vereinbarung zustande gekommen ist.

3. **Zu § 4**

In § 4 sind die Worte „des Kirchenvermögens" durch die Worte „des Vermögens der Kirchen, der mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestatteten Religionsgemeinschaften und der den Aufgaben einer Kirche oder Religionsgemeinschaft dienenden Körperschaften des öffentlichen Rechts" zu ersetzen.

Begründung

Durch die Änderung wird klargestellt, daß auch das Vermögen der Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, die nicht Kirchen sind, unter die Ausnahmegenehmigung fällt; das gleiche gilt für Körperschaften des öffentlichen Rechts, die den Aufgaben einer Kirche oder Religionsgemeinschaft dienen.

4. **Zu § 7**

Hinter dem Wort „Rechtsverordnung" sind die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

Begründung

Die Ergänzung dient im Hinblick auf § 3 Abs. 1 der Klarstellung, sie entspricht auch der ständigen Praxis des Bundesrates.

5. Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, in welcher Weise das Problem zu lösen ist, daß durch Gebietsänderungen die Einteilung des Bundesgebietes in Wahlkreise betroffen wird.

Anlage 3

Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu 1. (§ 2)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu 2. (§ 3)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Die Bundesregierung geht dabei davon aus, daß der Antrag des Landes an die Bundesregierung zu richten ist.

Zu 3. (§ 4)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu 4. (§ 7)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu 5.

Die Bundesregierung wird die Frage im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens prüfen.